CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **611/1987** (ECLI:IT:COST:1987:611)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **29/09/1987**; Decisione del **16/12/1987**
Deposito del **30/12/1987**; Pubblicazione in G. U. **08/01/1988**
Norme impugnate:
Massime: **3952 3953**
Atti decisi:

N. 611

SENTENZA 16-30 DICEMBRE 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri notificati rispettivamente il 14 marzo 1986, il 29 settembre 1986, il 9 gennaio 1987 e il 7 febbraio 1987, depositati in Cancelleria il 28 marzo 1986, il 7 ottobre 1986 il 19 gennaio 1987 e il 24 febbraio 1987 ed iscritti ai nn. 18 e 41 del Registro 1986 e ai nn. 2, 5 e 6 del Registro 1987 per conflitti di attribuzione sollevati nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige a seguito della pubblicazione delle delibere dell'Organo Regionale di riesame dei bilanci e dei rendiconti consuntivi della Regione stessa 30 dicembre 1985, n. 33; 18 luglio 1986, n. 34; 3 novembre 1986, n. 35; 22 dicembre 1986, n. 37; 25 novembre 1986, n. 36; rispettivamente avvenuta sul Bollettino ufficiale regionale n. 2 del 14 gennaio 1986, n. 32 del 29 luglio 1986, n. 50 dell'11 novembre 1986, n. 1 del 7 gennaio 1987 e n. 55 del 9 dicembre 1986;

Visto l'atto di costituzione della Regione Trentino-Alto Adige;

Udito nell'udienza pubblica del 29 settembre 1987 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'Avv. Umberto Pototschnig per la Regione Trentino-Alto Adige;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 14 marzo 1986, e depositato il 18 marzo 1986 il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige, in relazione al fatto che quest'ultima ha pubblicato sul Bollettino ufficiale regionale del 14 gennaio 1986 n. 7, senza previamente comunicarla al Commissario del Governo e promulgarla, la delibera dell'"Organo regionale di riesame" (n. 33 del 30 dicembre 1985), con la quale è stato approvato il bilancio di previsione della Regione stessa per l'esercizio dell'anno 1986.

1.1. - Dopo aver richiamato l'art. 84, u.c., St. T.A.A., il quale stabilisce che, quando nella votazione della legge di approvazione dei bilanci e dei rendiconti finanziari della regione non si raggiunge il voto favorevole della maggioranza dei consiglieri della provincia di Trento e di quelli della provincia di Bolzano, "l'approvazione stessa è data da un organo regionale" e dopo aver ricordato che con d.P.R. 28 marzo 1975 n. 470 (norme di attuazione dello Statuto) si è provveduto a istituire a tal fine un "Organo regionale di riesame" composto da tre elettori del Consiglio Regionale nominati dal Presidente del Consiglio medesimo (di cui uno designato dalla provincia di Trento, un altro da quella di Bolzano e un terzo, con funzioni di presidente, scelto dai due membri già designati), l'Avvocatura dello Stato rileva che, essendosi fatto ricorso alla procedura appena menzionata in relazione all'approvazione dei bilanci per il 1986, la relativa delibera dell'"Organo regionale di riesame", anziché esser promulgata dal Presidente della Regione, è stata direttamente pubblicata nel Bollettino ufficiale. Secondo il ricorrente tale comportamento - peraltro riscontratosi anche in occasioni precedenti, pur con una prassi tutt'altro che costante - risulta lesivo delle attribuzioni statali in quanto impedirebbe al Governo l'esercizio del potere di rinvio del disegno di legge per il riesame, nonché quello di ricorso presso la Corte costituzionale per il controllo di costituzionalità della legge eventualmente riapprovata (ex art. 55 St. T.A.A.).

A sostegno della propria posizione, il Presidente del Consiglio ricorda, innanzitutto, che l'art. 84 St. T.A.A., aprendosi con il principio generale che i bilanci e i rendiconti della regione sono approvati con legge regionale, intende riferirsi anche ai procedimenti speciali di approvazione previsti, l'uno, nell'ultimo comma (ed è quello qui in contestazione), l'altro nei commi 3 e 8 dello stesso articolo. Tanto ciò è vero, secondo il ricorrente, che anche per l'ultima delle procedure menzionate - per la quale, in caso di mancato raggiungimento della maggioranza di ciascun gruppo linguistico sui singoli capitoli di bilancio, la relativa decisione è affidata a una commissione paritetica di quattro consiglieri e, in ultima istanza, a un "lodo arbitrale" della Sezione autonoma del TAR di Bolzano (non soggetto a impugnazione o a ricorso) - è previsto espressamente che, limitatamente ai capitoli approvati con le procedure così definite, il Governo può rinviare o impugnare la legge di approvazione del bilancio "solo per motivi di illegittimità concernenti violazioni della Costituzione e del presente Statuto" (art. 84 St. T.A.A., comma 8°).

In secondo luogo, il ricorrente rileva che l'art. 7 della legge 19 maggio 1976 n. 335, pur non riferendosi in modo specifico ai bilanci della Regione resistente, ha ribadito il principio dell'approvazione con legge dei bilanci regionali e del relativo potere di controllo del Governo attraverso il rinvio per il riesame e il ricorso presso la Corte costituzionale.

Collateralmente, poi, l'Avvocatura dello Stato ricorda come questa Corte, con sentenza n. 57 del 1957, ha accolto un ricorso della Provincia di Bolzano avverso la procedura speciale di approvazione dei bilanci, allora affidata al Ministro dell'Interno, per l'ipotesi di non raggiungimento della maggioranza dei consiglieri della Provincia di Trento e di quella dei consiglieri della Provincia di Bolzano. La riconosciuta natura legislativa, che peraltro allora sollevò dubbi per l'imputazione dell'approvazione ad un organo statale (dubbi oggi svaniti stante la natura regionale dell'"Organo di riesame"), non fu di impedimento, nell'ipotesi, per entrare nel merito del ricorso. Pertanto, conclude il ricorrente, non dovrebbero esservi dubbi neppure sull'ammissibilità del conflitto, tanto più che questa Corte ha già conosciuto nel merito, riconoscendolo fondato, anche un conflitto di attribuzione sollevato contro un atto di promulgazione di legge regionale (sent. n. 40 del 1977).

1.2. - Nelle sue controdeduzioni, depositate il 28 marzo 1986, la Regione Trentino Alto Adige non contesta i fatti, come asseriti dal ricorrente. Ricordando, anzi, l'incertezza della prassi esistente in materia - con ben tre casi conformi all'ipotesi in contestazione ed uno in cui si è proceduto a "promulgazione" da parte del Presidente regionale - la resistente interpreta il silenzio dell'art. 84, u.c., St. T.A.A. sul valore da assegnare alla delibera dell'"Organo regionale di riesame", non già come un rinvio in bianco alle norme di cui all'art. 55 dello stesso Statuto, (rinvio ed eventuale ricorso) ma come una lacuna vera e propria, sulla quale la regione auspica un intervento chiarificatore di questa Corte, volto a risolvere direttamente la questione o a rinviarla al legislatore costituzionale.

La resistente sottolinea, peraltro, che, ove si estendessero alla delibera di cui all'art. 84 u.c. le disposizioni relative al rinvio e all'impugnazione degli atti legislativi, si perverrebbe a un vicolo cieco: se la si rinviasse al Consiglio regionale, l'intero procedimento di approvazione potrebbe bloccarsi per il persistente mancato raggiungimento delle maggioranze previste dall'art. 84 St. T.A.A.; se la si rinviasse all'"Organo regionale di riesame", si attribuirebbe a tale organo il compito di arbitrare non già i rapporti tra i consiglieri di Trento e i consiglieri di Bolzano, ma piuttosto quelli tra regione e Governo centrale. Su questa base la resistente avanza il dubbio che la mancanza della previsione del controllo sulla delibera ex art. 84, u.c., abbia, dunque, una qualche coerenza e giustificazione.

2. - Con quattro ricorsi, notificati, rispettivamente, il 29 settembre 1986, il 9 gennaio 1987 e, due di essi, nella stessa data del 7 febbraio 1987, il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, ha sollevato identici conflitti di attribuzione in relazione alla pubblicazione, senza previa comunicazione al Commissario del Governo e promulgazione, delle delibere dell'"Organo regionale di riesame" dei bilanci e dei rendiconti che vanno dal n. 34 al n. 37 del 1986 (segnatamente: n. 34 del 18 luglio 1986, n. 35 del 3 novembre 1986, n. 36 del 25 novembre 1986, n. 37 del 22 dicembre 1986, rispettivamente pubblicate nei Bollettini ufficiali della Regione nn. 32, 50 e 55 del 1986, nonché n. 1 del 1987).

Nel merito le parti si richiamano agli atti di causa presentati per il conflitto di attribuzione ricordato ai punti precedenti.

La Regione Trentino Alto Adige solleva, però, eccezione di inammissibilità relativamente al ricorso notificato il 29 settembre 1986 contro la predetta delibera n. 34 del 18 luglio 1986. A suo giudizio, tale ricorso è stato notificato tardivamente, e cioè nel 62° giorno dopo la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione, avvenuta il 29 luglio 1986.

Contro tale eccezione l'Avvocatura dello Stato formula due distinti argomenti. Innanzitutto ricorda che, non essendo prescritta da alcuna norma vigente, la pubblicazione delle delibere dell'"Organo regionale di riesame" dei bilanci e dei rendiconti non rientra fra quelle obbligatorie, le quali sono le uniche, secondo la sentenza n. 104 del 1972 di questa Corte, a comportare la decorrenza del termine di impugnazione di cui all'art. 39 della legge n. 87 del 1953. In secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato osserva che, a norma del predetto art. 39,

c.p.v., e dell'art. 2 del regolamento per la procedura davanti al Consiglio di Stato, cui rinvia l'art. 22 della stessa legge n. 87 del 1953, la pubblicazione non può essere considerata strumento sufficiente per l'effettiva conoscibilità dell'atto quando sia prescritto un procedimento particolare. E, poiché, l'art. 57 u.c. St. T.A.A. prescrive che copia del Bollettino ufficiale sia inviata al Commissario del Governo, si deve supporre che si è in presenza di uno di quei procedimenti particolari, che nella specie si è concluso il 2 agosto 1986, come risulta dalla comunicazione dell'8 novembre 1986 del Commissario del Governo (allegata alla memoria).

Considerato in diritto

1. - I giudizi di cui in epigrafe vanno riuniti per identità del loro oggetto al fine di essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Va innanzitutto accolta l'eccezione di inammissibilità per irricevibilità del ricorso (reg. confl. n. 41 del 1986) per conflitto di attribuzione proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri contro la Regione Trentino Alto Adige, in relazione alla pubblicazione sul Bollettino ufficiale regionale del 29 luglio 1986 della delibera n. 34 del 18 luglio 1986, adottata dall'"Organo regionale di riesame" dei bilanci e dei rendiconti. Poiché il predetto ricorso è stato notificato il 29 settembre 1986, a distanza di sessantadue giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale della delibera da cui ha origine il relativo conflitto di attribuzione, esso deve ritenersi inammissibile per violazione dei termini di impugnazione di cui all'art. 39 cpv., della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Quando, infatti, per un determinato atto la pubblicazione sul giornale ufficiale - sia questo la Gazzetta Ufficiale dello Stato ovvero il Bollettino ufficiale della Regione - è richiesta ad substantiam actus, nel senso che ne costituisce una fase essenziale di integrazione dell'efficacia, ogni altra forma di conoscenza legale dell'atto stesso assume un carattere sussidiario o eccezionale. Non è, pertanto, un sufficiente criterio dirimente il carattere obbligatorio o meno della pubblicazione nel giornale ufficiale, ben potendo riconoscersi positivamente tale carattere anche ad atti la cui inserzione nel Bollettino o nella Gazzetta abbia uno scopo di mera pubblicità. Ciò che rileva, come s'è detto, è il riconoscimento da parte dell'ordinamento di un rapporto di coessenzialità tra la pubblicazione nel giornale ufficiale di un determinato atto e la produzione, da parte di quest'ultimo, dei suoi effetti giuridici tipici, compresa la sua conoscenza legale.

Sotto tale profilo, non c'è dubbio che, come questa Corte ha già avuto modo di osservare (sent. n. 132 del 1976), l'art. 39, cpv., della legge n. 87 del 1953 si richiama al medesimo criterio posto a base delle disposizioni disciplinanti i termini di impugnazione in materia di giustizia amministrativa (art. 2 r.d. 17 agosto 1907, n. 642, art. 19, l. 6 dicembre 1971, n. 1034). Quando un atto ufficiale possiede una natura normativa e non è comunque diretto a destinatari determinati e, come tale, non può non avere un'efficacia indivisibile o non differenziabile da soggetto a soggetto (o, peggio ancora, da ufficio a ufficio), la sua pubblicazione nel giornale ufficiale è assorbente e determinante rispetto a qualsiasi altra forma di conoscenza legale.

Nel caso di specie, pertanto, pur a voler prescindere dallo specifico valore formale da riconoscere alla delibera dell'organo speciale di cui all'art. 84, u.c., St. T.A.A., dal momento che si tratta di una decisione approvativa dei bilanci o dei rendiconti regionali si è indubbiamente in presenza di un atto "normativo" o, comunque, non avente destinatari determinati. E poiché, come tale, è un atto insuscettibile di comunicazione, la sua conoscenza legale decorre, senza dubbio alcuno, dalla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale, e non già, come pretende

l'Avvocatura dello Stato, dal successivo invio di tale Bollettino al Commissario del Governo. Tale invio, infatti, se è disposto dall'art. 57, u.c., St. T.A.A. al fine di migliorare la circolazione delle informazioni tra apparati pubblici, non ha tuttavia alcun rilievo ai fini della conoscenza legale di atti come quelli qui in considerazione.

3. - Entrando nel merito dei restanti quattro ricorsi dall'analogo contenuto, deve comunque riconoscersi la fondatezza della doglianza della Presidenza del Consiglio. È infatti vero che, a causa della pubblicazione diretta nel Bollettino Ufficiale della delibera dell'"Organo regionale di riesame" dei bilanci, nonché della conseguente omissione tanto della comunicazione al Commissario del Governo quanto della promulgazione della stessa, ne risulta leso l'esercizio del potere di controllo (mediante rinvio per riesame) e dell'eventuale tutela di fronte alla Corte costituzionale (o alle Camere) attribuito al Governo dall'art. 55 St. T.A.A. in relazione agli atti legislativi della Regione.

3.1. - La decisione dei conflitti di attribuzione proposti all'esame di questa Corte con i presenti giudizi dipende logicamente dalla previa definizione del valore o rango formale da riconoscere alla delibera dell'"Organo regionale di riesame", di cui all'art. 84, u.c., St. T.A.A., con la quale si procede, quando ne ricorrono le condizioni, all'approvazione dei bilanci e dei rendiconti finanziari della Regione Trentino Alto Adige.

A dire il vero, qui si è in presenza di un particolarissimo organo deliberante e di un'altrettanto particolare procedura decisionale, la cui previsione è legata alla peculiare struttura della Regione Trentino Alto Adige, tanto sotto il profilo istituzionale quanto sotto quello della composizione etnica della stessa. Queste peculiarità hanno indotto il legislatore costituzionale a prevedere, in sede statutaria, particolari procedure, le quali potessero essere in grado di aggregare i necessari consensi richiesti per l'approvazione di atti di fondamentale significato per la vita politica, costituzionale e amministrativa della Regione, quali sono i bilanci e i rendiconti finanziari.

Il principio di fondo su cui è imperniato l'art. 84 St. T.A.A. è quello posto a base del costituzionalismo moderno e comune a ogni ordinamento democratico: cioè che i bilanci e i rendiconti finanziari vanno approvati con legge (comma primo). Tuttavia, la particolare tutela assicurata ai gruppi linguistici e la peculiare struttura istituzionale della Regione, che si compone di due Province autonome dotate di competenze legislative omologhe, hanno suggerito, in materia di deliberazione delle leggi di bilancio, una complessa disciplina statutaria che prevede maggioranze legislative qualificate. Più precisamente, mentre nei commi da 2 a 8 dell'art. 84 sono stabilite particolari procedure di approvazione dei singoli capitoli di bilancio, dirette a ottenere le maggioranze concorrenti dei due gruppi linguistici principali, invece nell'ultimo comma dello stesso articolo (che è quello coinvolto nella decisione del presente conflitto), si prevede che l'approvazione dei bilanci e dei rendiconti finanziari debba avvenire con il concorso della maggioranza dei consiglieri della provincia di Trento e di quella dei consiglieri della provincia di Bolzano.

Dal momento che, quando si richiedono maggioranze concorrenti, c'è la possibilità che l'una o l'altra, o persino ambedue, non si formino, l'art. 84 St. T.A.A. prevede alcuni meccanismi di risoluzione dell'eventuale situazione di stallo. Così, mentre nel caso di mancato accordo sui singoli capitoli la composizione del conflitto è demandata a una commissione paritetica formata da quattro consiglieri regionali, che, ove fallisse, deve ricorrere all'arbitrato della sezione autonoma del TAR di Bolzano (la quale decide con un "lodo arbitrale" inoppugnabile), al contrario, nel caso di non raggiungimento delle maggioranze prescritte per l'approvazione dei bilanci e dei rendiconti, la risoluzione definitiva è direttamente affidata, come si è già detto, allo speciale "Organo regionale di riesame" introdotto dalle norme di attuazione sulla base dell'ultimo comma dell'art. 84 dello Statuto. Il ruolo di quest'ultimo come istanza arbitrale di risoluzione definitiva dell'eventuale conflitto sui bilanci si rispecchia anche nella composizione dell'organo. Esso, infatti, è formato da tre persone (aventi i requisiti di

elettore per il Consiglio regionale), di cui due sono i rappresentanti, rispettivamente, dei consiglieri eletti nella Provincia di Trento e di quelli eletti nella Provincia di Bolzano, mentre il terzo, che funge da presidente del collegio, viene successivamente scelto di comune accordo dai primi due. È evidente che la procedura speciale prevista dall'art. 84, u.c., St. T.A.A., di cui le delibere dell'"Organo regionale di riesame" che stanno all'origine del presente conflitto sono l'atto finale, va definita come un sub-procedimento eventuale, inserito, in caso di disaccordo fra i consiglieri delle due province, nel processo di approvazione legislativa dei bilanci e dei rendiconti finanziari. D'altra parte, tanto la composizione e il funzionamento dell'Organo di riesame, quanto le modalità d'azione e la forma dell'atto finale di deliberazione, più che le caratteristiche di un corpo legislativo o di un organo politico, rievocano le fisionomie di un collegio arbitrale. Di qui deriva la natura particolarissima della procedura in contestazione e del suo atto finale, per la cui definizione il Governo ha adito questa Corte.

3.2. - Per la determinazione del valore, o rango formale, della delibera dell'"Organo regionale di riesame" con cui si approvano i bilanci regionali, ai sensi dell'art. 84, u.c., St. T.A.A., occorre verificare:

a) se si tratta di atto che, per la provenienza da un organo abilitato a produrre diritto, se pure in via eccezionale o anche provvisoria, e per la natura specifica dell'atto stesso, possa essere qualificato come fonte normativa;

b) se il particolare potere di produzione normativa in questione abbia una base costituzionale, nel senso che sia legato da un rapporto di condizionalità rispetto a norme di rango costituzionale, tale da esser definito da queste nella sua abilitazione a produrre diritto ed, eventualmente, nel suo ambito e nei suoi limiti di competenza;

c) se il livello, o rango normativo, in cui l'atto in questione è costituzionalmente collocato è quello proprio delle leggi (regionali), cioè quello primario, di modo che sia da queste abrogabile oppure possa comunque porsi rispetto ad esse in un rapporto di astratta "sostituibilità" (nel caso di fonti atipiche).

In relazione al primo punto, va sottolineato che l'art. 84, u.c., St. T.A.A., attribuisce all'"Organo regionale di riesame" la specifica competenza di approvare i bilanci o i rendiconti finanziari ogni volta che nel Consiglio regionale non riesca a formarsi la maggioranza qualificata richiesta dallo stesso articolo: "se tale maggioranza non si forma - dice espressamente la disposizione citata - l'approvazione stessa è data da un organo di livello regionale".

In altre parole, la delibera dell'"Organo regionale di riesame" ha lo stesso contenuto dispositivo proprio della legge di bilancio. Come tale, essa vanta la struttura normativa particolare di una legge "formale", nel senso che, pur non essendo costitutiva di diritti o di doveri per la generalità dei cittadini e, pertanto, pur non potendo apportare innovazioni alle leggi "sostanziali" (come questa Corte ha ribadito sin dalla sent. n. 66 del 1959), incide sulle posizioni soggettive degli organi preposti alla gestione e al maneggio del denaro pubblico, qualificandone giuridicamente il comportamento. Al pari della legge di bilancio, dunque, la delibera dell'organo di cui all'art. 84, u.c., possiede i caratteri strutturali di una fonte normativa, non essendo più sostenibile la teoria ottocentesca che ne negava i caratteri in base all'antiquato duplice presupposto che gli uffici pubblici non potessero vantare posizioni soggettive particolari e distinte rispetto a quelle dell'ente di cui sono parte e che, pertanto, si potessero qualificare come fonti normative soltanto quegli atti o quei fatti produttivi di posizioni giuridiche soggettive nella generalità dei cittadini.

Nello stesso tempo occorre considerare l'approvazione dei bilanci ex art. 84, u.c., St. T.A.A., anche se compiuta da un organo speciale operante al posto delle assemblee consiliari, viene direttamente impugnata al Consiglio regionale sul quale ricadono immediatamente gli

effetti prodotti dalla delibera di cui al medesimo art. 84, senz'alcun bisogno peraltro di ratifica o di conversione. Ciò induce a ritenere che lo speciale organo di riesame dei bilanci è chiamato dallo Statuto ad esercitare sostitutivamente un potere normativo proprio del Consiglio regionale, avente pertanto gli stessi caratteri e far natura di quest'ultimo.

In secondo luogo, non può esservi dubbio alcuno che la particolare competenza normativa appena descritta abbia la sua specifica base in norme di rango costituzionale. L'art. 84, u.c., St. T.A.A., pur se in termini tutt'altro che perspicui e in modo palesemente lacunoso, non soltanto ne prevede l'astratta possibilità, ma ne definisce anche il contenuto, l'ambito di operatività ed i limiti di competenza (tale delibera non può infatti modificare le decisioni prese con la speciale procedura di cui ai commi 4° e 5° in ordine ai capitoli di bilancio), ponendola chiaramente in parallelo con la competenza riservata dal primo comma dello stesso articolo al Consiglio regionale, concernente l'approvazione con legge dei bilanci e dei rendiconti finanziari. Al pari di quest'ultima, pertanto, essa si pone in un rapporto di diretta derivazione da norme di rango costituzionale, dalle quali è definita nella sua capacità di produrre diritto in particolari condizioni ed entro precisi limiti.

Infine, appare altresì evidente che il livello normativo nel quale è collocata la delibera di cui all'art. 84, u.c., è lo stesso della legge di bilancio, essendo chiaramente concepita dalla norma che la prevede come un atto integralmente sostitutivo della legge di approvazione dei bilanci e dei rendiconti finanziari della regione. Si tratta, più precisamente, di una competenza tipica di carattere surrogatorio, nel senso che, ove non si producano le necessarie condizioni di consenso per l'adozione della legge di bilancio, si provvede alla medesima approvazione con la delibera dello speciale "Organo regionale di riesame", la quale assume pertanto lo stesso rango primario riconosciuto alla legge di bilancio. Tale conclusione, del resto, trova ulteriore conferma nel rilievo precedentemente compiuto, relativo alla diretta imputabilità degli effetti della delibera di cui all'art. 84, u.c., in capo al Consiglio regionale, quale organo di approvazione per via legislativa dei bilanci.

In conclusione, trattandosi di un atto normativo, posto in essere nell'esercizio di un potere abilitato a produrre diritto da norme costituzionali e collocato in un rango primario, sussistono tutti i presupposti, quantomeno ai fini della determinazione del regime dei controlli, per poter qualificare la delibera di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, di cui all'art. 84, u.c., St. T.A.A., come atto avente lo stesso valore della legge regionale, anche se frutto di una competenza atipica e del tutto eccezionale, legata alla particolare struttura istituzionale della Regione Trentino Alto Adige. Si tratta, più precisamente, di un atto che, per espressa disposizione dell'art. 84, u.c., sta in luogo dell'approvazione consiliare, nel senso che lo speciale "Organo regionale di riesame" in presenza di determinate circostanze è costituzionalmente chiamato, ad approvare i bilanci in sostituzione delle assemblee consiliari, esercitando così, in via del tutto eccezionale, una competenza che è normalmente riservata all'esclusivo potere delle assemblee stesse.

3.3. - Sulla base della predetta ricostruzione deve concludersi che la delibera dell'"Organo regionale di riesame" con cui si approvano in via eccezionale i bilanci e i rendiconti finanziari della regione deve avere lo stesso trattamento giuridico della legge di bilancio. Essa, pertanto, una volta adottata, va comunicata al Commissario del Governo in Trento e va promulgata trenta giorni dopo la comunicazione, salvo che il Governo non la rinvii al Consiglio regionale, a norma dell'art. 55 St. T.A.A. In quest'ultimo caso, ove la riapprovazione dei bilanci o dei rendiconti finanziari avvenga a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale sempreché vi sia stato il voto favorevole sia della maggioranza dei consiglieri di Trento, sia di quella dei consiglieri di Bolzano -, la legge va promulgata salvo che, entro quindici giorni dalla comunicazione della nuova approvazione, il Governo non promuova questione di legittimità di fronte alla Corte Costituzionale (o quella di merito, per contrasto di interessi, davanti alle Camere).

Contro tale soluzione non valgono le obiezioni della regione resistente, secondo le quali la "lacuna" relativa alla mancanza di un'espressa previsione del controllo governativo sulla delibera dello speciale "Organo regionale di riesame" avrebbe una sua ragion d'essere. Il suo significato risiederebbe, a giudizio della regione, nella volontà di evitare sia una duplicazione del controllo rispetto a quelli già previsti nei commi precedenti dallo stesso articolo, sia l'eventualità di una situazione "bloccata" (nel caso che in sede di riapprovazione non si raggiunga la maggioranza qualificata prescritta per le leggi di bilancio).

Va premesso, innanzitutto, che nel caso non è affatto appropriato parlare di lacuna, poiché, una volta che la delibera di cui all'art. 84, u.c., St. T.A.A. sia ritenuta un atto legislativo, scatta automaticamente nei suoi confronti l'applicabilità dell'art. 55 dello stesso Statuto, che si riferisce appunto a tutti gli atti di valore legislativo della regione. Inoltre deve escludersi del tutto la conseguenza che, accettata l'interpretazione che riconosce valore legislativo alla delibera di cui all'art. 84, u.c., con ciò stesso si ipotizza un'impropria duplicazione del controllo governativo sul bilancio regionale, poiché, mentre i commi precedenti dell'art. 84 si riferiscono all'ipotesi di controllo o di impugnazione dei singoli capitoli di bilancio (ove approvati con la speciale procedure ex art. 84, commi 2 e 8), l'ultimo comma dello stesso articolo va riferito invece alla diversa ipotesi di controllo o di impugnazione del bilancio come tale. Né, infine, può paventarsi un'insuperabile situazione di "blocco", ove non si producessero nel Consiglio regionale le maggioranze prescritte in sede di riesame, a seguito del rinvio della speciale delibera di bilancio eventualmente compiuto dal Governo. In tale caso, infatti, non accadrebbe nulla di imprevisto, poiché si applicherebbero le norme e le conseguenze ordinariamente riferibili al caso in cui i bilanci non risultassero approvati dal Consiglio regionale.

Del resto, pur ammettendo per ipotesi tutte le incongruenze che si pretende di vedere di fronte a una norma invero del tutto eccezionale e finanche insolita, resta il fatto che esse sarebbero ben poca cosa davanti alla ben più grave incongruenza che si produrrebbe nel caso di una risoluzione opposta a quella qui data: vale a dire che proprio gli atti legislativi più importanti per la vita e il funzionamento della regione, cioè quelli di approvazione dei bilanci e dei rendiconti finanziari, evaderebbero, ove ricorressero i presupposti dell'applicazione dell'art. 84, u.c., qualsiasi forma di controllo sulla loro legittimità, sia da parte del Governo, sia da parte di questa Corte, per modo che si stabilirebbe così un'inammissibile deroga al regime costituzionale dei controlli.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi in epigrafe:

a) dichiara inammissibile per tardività il conflitto di attribuzione n. 41 del 1986 indicato in epigrafe;

b) dichiara che non spetta al Presidente della Regione Trentino Alto Adige effettuare in mancanza del previo espletamento del procedimento di controllo di cui all'art. 55 dello Statuto della Regione, la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione delle deliberazioni dell'Organo regionale di riesame dei bilanci e dei rendiconti di cui all'art. 84, ultimo comma dello Statuto della regione (D.P.R. 31 agosto 1972 n. 670) e relative norme di attuazione in materia (D.P.R. 28 marzo 1975, n. 470);

c) annulla, di conseguenza, le pubblicazioni delle delibere dell'Organo regionale di riesame

dei bilanci e dei rendiconti impugnate con i ricorsi nn. 18/86 e 2, 5, 6/87.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 dicembre 1987.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Depositata in cancelleria il 30 dicembre 1987.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.